

7-4 小さな拠点における PPP 導入の可能性についての一考察

長浜市 茂森 貴洋

京都市 武村 純一

高島市 中田 正康

東近江市 西川 誠

彦根市 藤原 健輔

滋賀大学社会連携研究センター 壬生 裕子

滋賀大学社会連携研究センター 横山 幸司

第1章 研究の趣旨と背景

現在、我が国では、内閣府の主導により、公民連携すなわち PPP(パブリック・プライベート・パートナーシップ)(以下、「PPP」という。)の一層の促進が各省庁ならびに地方自治体に求められている。

2016(平成28)年6月に閣議決定された政府の「日本再興戦略2016」では、2022(平成34)年までにPPP/PFIの事業規模を従前目標の12兆円から21兆円に拡大することが掲げられている。「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(以下、「PFI法」という。)が施行された平成11年度から平成27年度末までのPFI事業の実績が約4.8兆円であるから、この21兆円という数字は、とてつもない数字にみえる。

しかも、その目標数値の内訳は、コンセッション事業:7兆円、収益型事業:5兆円、公的不動産利活用事業:4兆円、その他の事業:5兆円となっている。コンセッション事業とは、2011(平成23)年のPFI法改正により導入されたもので、「利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式」であるが、その重点対象分野は、空港、港湾、水道、下水道、有料道路などとされている。

こうしてみると、このような分野でPPPを導入できる都市は、そもそも空港や港湾を持つ都市に限られるし、現状としては大都市に限られてくるようにも思える。一般的な地方の中小規模の基礎自治体においてはあまり現実的な話に聞こえない。むしろ、一般的な基礎自治体で必要に迫られているのは、庁舎、支所、公営住宅、社会教育施設、給食センター等の中小規模の公共施設におけるPPPの導入であろう。

その背景としては、2010(平成22)年の国勢調査を境に、いよいよ突入した人口減少社会の問題と、いわゆる「国の借金」(国債や国の借入金、政府短期証券等を合計したもの)が1062兆円(2016年9月末現在)に達した国家的な財政難が何より大きいであろう。

このような課題への対応策として、地方に対して各省庁が主導して、次々と対策を打ち出している。主なものに、国交省などが主導する「小さな拠点」、「コンパクトシティ+ネットワーク」政策¹⁾、総務省が主導する「公共施設の合理化」²⁾「BPR(ビジネス・プロセス・リエンジニアリング)による業務改善」³⁾などが挙げられる。内閣府に本部がある「地方創生」政策もこの流れの中にあるといえよう。

ところが、これらの政策は、各省庁の縦割りによって地方に導入されるため、自治体の現場においては、それらの政策が有機的に連動していないことが多い。しかし、実際の現場はポリシーミックスが必要とされる。

例えば、「小さな拠点」の典型とされる公民館は、同時に、「地方創生」の拠点でもあり、当然ながら、今後の新設や改修においては、「コンパクトシティ+ネットワーク」や「公共施設の合理化」が前提となり、複合化が目指されるであろう。

そこで、本研究では、今まであまり結び付けて考えてこれなかったが、地方自治体にとっては需要の多い「小さな拠点」における「PPP 導入」の可能性について考察を試みるものである。なお、本研究は、平成 28 年度滋賀大学地域活性化プランナー学び直し塾行政経営グループ⁴⁾の研究を基に論文として再構成したものである。

第 2 章 地域の現状と小さな拠点における PPP の考え方

1 地域の現状

地域にはそれぞれの地域に応じた様々な課題があるが、個人でそれらの課題を解決することは難しい。課題を解決するためには、地域のコミュニティが必要であり、地域のコミュニティを存続できなくなることは、その地域に暮らす人々の生活が成り立たなくなることにつながる。

中山間地域等においては、人口減少と高齢化による担い手不足により、この先、地域のコミュニティが維持できなくなるのは想像に難くない。ところが、地域住民に話を聴くとコミュニティの存続について、それほど危機感を抱いていないことが多い。

例えば、右の図1は S 県内の市域で唯一高齢化率が 30%を超えている T 市の人口ピラミッドである。団塊世代と呼ばれる年代が人口比率でも一番多くなっている。

団塊の世代の多くは退職し、地域のコミュニティ活動にシフトしていつている。このため、現在は地域のコミュニティを支えることができているから、地域や行政において危機感が薄れ、コミュニティ存続に向けた取り組みに取り掛かることが遅れていると考えられる。

しかし、この先、団塊の世代が支える側から支えられる側になったとき、確実に地域コミュニティは存続できなくなることが予想される。団塊の世代が、地域コミュニティを支えている間の限られた時間の中で対策を講じる必要があるが、地域に暮らす人々に危機感がない状態で、行政が従来の手法を用いてコミュニティの存続を図ることができるのかは甚だ疑問である。

そこで、本研究では、新たな視点として、小さな拠点の形成に PPP を導入することにより、コミュニティの維持や発展を図ることが可能であるかといった点も視野に検討を進めた。

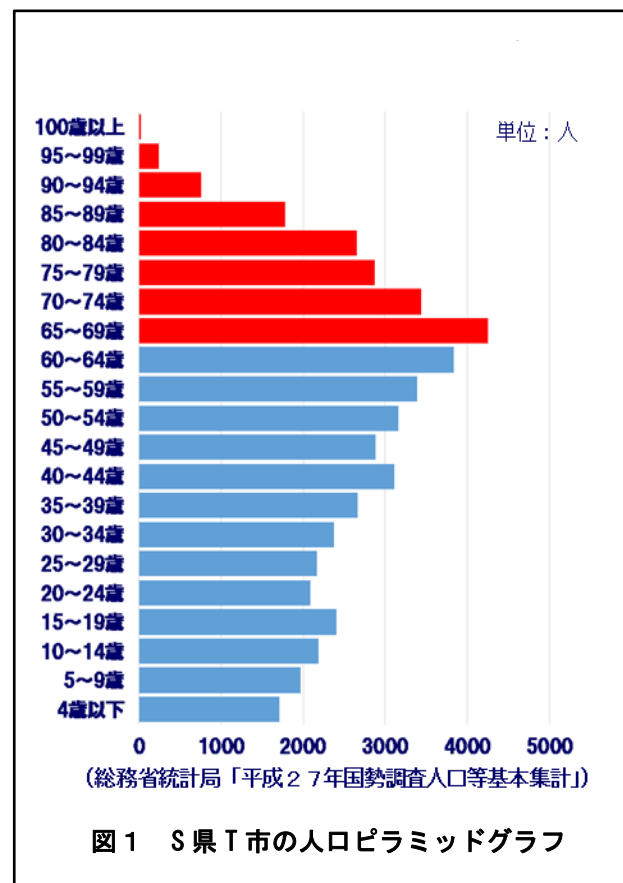


図1 S県T市の人口ピラミッドグラフ

- 1) 地域の活力を維持するとともに、医療・福祉・商業等の生活機能を確認し、高齢者が安心して暮らせるよう、地域公共交通と連携して、コンパクトなまちづくりを進めるもの
- 2) 公共施設等の更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現するもの
- 3) 窓口業務又は内部管理業務について、一連の業務プロセス全体を根本から見直し、冗長性を省く形で再構築すること及びそれを実現するための手法
- 4) 平成 28 年度メンバーは「茂森貴洋、武村純一、中田正康、西川誠、藤原健輔、堀江尚子、壬生裕子、横山幸司」である。

2 小さな拠点とは

小さな拠点とは、中山間地域等において人口減少や高齢化が進む中、小規模な集落が広い範囲に点在し、個々にその機能を果たさなくなってきたことから、集落の維持・活性化を図るため、基幹となる集落を中心に、周辺の複数集落を一つのまとまりとする集落ネットワーク圏のことであり、国土交通省は「小学校区など複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、分散している様々な生活サービス(医療、介護、福祉、教育、買い物、公共交通、物流、燃料供給、金融機関等)や地域活動の場などを「合わせ技」でつなぎ、人やモノ、サービスの循環を図ることで、生活を支える新しい地域運営の仕組み⁵⁾、と定義している。

3 PPP/PFI とは

(1) PPP

PPP とは、公民連携の英語である「Public Private Partnership」の頭文字をとったものである。内閣府によって「公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的な使用や行政の効率化を図るもの」と定義されている。

また、PPP は狭義の PFI を含む大きな公民連携の概念である。このように、従来の PPP は、「財政資金の効率的な使用」に重きが置かれていることが、内閣府の定義から読み取れる。また、前述のとおり、大規模な事業を前提としてきたともいえる。

(2) PFI

PFI とは、「Private Finance Initiative」の頭文字をとったものであり、狭義には PFI 法に基づき、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法のことである。

PFI の類型は図2のように4つの類型に分かれている。

類型Ⅰのコンセッション事業は、前述でも少し触れたが公共施設の所有権を移転せず、民間業者に運営権を長期間付与することで活用を図るものである。空港や有料道路といった大規模インフラを対象に想定されていることが多いが、近年は文教施設への導入も進められようとしている。

類型Ⅱの収益型事業は、公共施設等の一部や余剰部分、副産物等を活用して、民間の自主事業として収益事業を行うものである。

類型Ⅲの公的不動産利活用事業は、低未利用の公的不動産を民間企業との定期借地権方式や信託方式等により有効活用を行うものである。

類型Ⅳのその他の事業は施設の設計・建設・運営の一部または全部を民間企業が行い、提供されるサービス

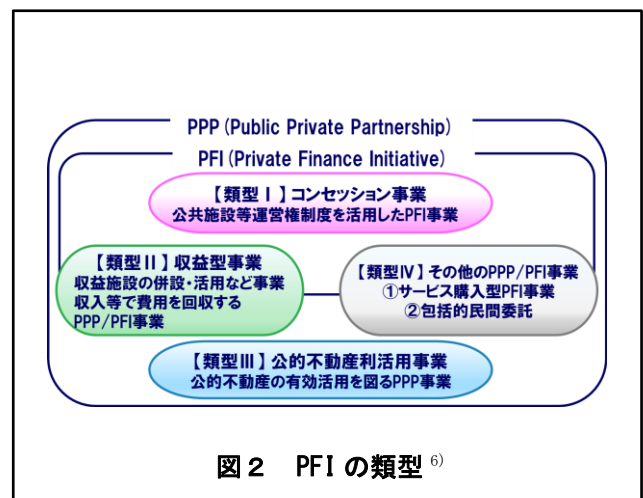


図2 PFIの類型⁶⁾

5) 『『小さな拠点』づくりガイドブック』国土交通省国土政策局 平成27年3月

6) 「PFIの現状について」内閣府 Web サイト

http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pdf/pfi_genjyou.pdf (平成29年3月3日参照)

に対し行政が対価を支払う手法であり、代表的なものとして「指定管理者制度」や「サービス購入型事業」が挙げられる。

4 地域創造型 PPP とは

小さな拠点に、大規模な事業を前提とした PPP を導入しても大きな財政的効果は望めない。そこで、我々は、小さな拠点における、PPP のあるべき姿を次のように考えた。

①公・民・地域の連携・協力

地域や住民の参画により推進された PPP により、地域やコミュニティの維持及び発展を図る公・民・地域の相互の連携や協力が実施されるものであること。

②地域資源の発掘・活用

既存施設を有効に活用し、地域資源の発掘及び活用を行い、産業が振興されるものであること。

③地域全体で豊かさを追求する姿勢

長期的な視点で地域が成り立つビジネスモデルを構築し、地域全体で豊かさが追及されるものであること。

これらのあるべき姿を満たした PPP を、「地域創造型 PPP」と名付ける。地域創造型 PPP では、まず、今ある資源を活用しながら、地域創造型 PPP を導入することにより、雇用の創出や交流人口の増加といった地域の課題を解決する。次に、生活支援サービスを提供する組織や拠点として成長し、地域資源を活かした収益事業を行うことにより安定経営を目指す。さらに、生活支援サービスを提供する拠点であるところに、交流及び生産、さらに、福祉等の仕事を生み出す拠点としての機能付加や複合化によって持続経営を図る。

以上が地域創造型 PPP の具体的イメージである。PPP は、従来、まちづくりのコンセプトがあったところに、建物を建設し運営するために用いられた手法の一つに過ぎなかったが、逆に PPP によって、まちをつくっていくこともできるという発想がこれから重要になってこよう。

第3章 先進事例調査

先進事例調査として、道の駅を活用した小さな拠点づくりの事例と、廃校に PPP を導入した事例、公共施設再配置の一環として PFI 事業を進めている愛知県西尾市の事例を調査した。

1 道の駅 美山ふれあい広場(京都府南丹市)

当初、農業協同組合店舗の周辺に各種施設が集約されている地区であったが、2002(平成 14)年 9 月に農協の撤退により、旧美山町が買い取り改修し、「ふらっと美山」としてスタートした。その後、2005(平成 17)年 8 月に道の駅の登録を受けている。物産販売所、行政窓口、高齢者コミュニティセンター等の施設に加え、診療所、保健福祉センターが隣接している。

買い物をはじめとした生活サービス施設を集約し、地域資源を活かした観光事業の振興による地域内外の交流の場とすることで、道の駅が小さな拠点となり地域住民の暮らしを支えている事例である。



写真 1 「道の駅 美山ふれあい広場」⁷⁾

2 イングリッシュビレッジ MAEBASHI(群馬県前橋市)

2015(平成27)年3月末に廃校となった旧嶺小学校について、活用事業の主体となる事業者を公募した結果、民間企業との間で20年間の定期建物賃貸借契約を締結し、2016(平成28)年10月に英語村(スポーツ、料理、仕事体験などを全て英語で行う体験施設)としたものである。

民間企業のニーズを掴むため、サウンディング型市場調査という事前の対話を行っているが、これには16社もの応募があり、民間企業のアイデアや実情を踏まえた、現実的かつ効果的な事業の実施につながっている。



3 公共施設再配置プロジェクト(愛知県西尾市)

2016(平成28)年8月18日に愛知県西尾市の資産経営戦略局の鈴木主幹と野末主査から、PFIに対する下記の先進的な取り組みについて、ヒアリング調査を行った。

西尾市では、より効率的かつ効果的な施設配置を行うことを目指した公共施設再配置計画を実現するための手段としてPFIが用いられた。その際、従来のPFIで指摘されていた問題点に対処すべくさまざまな工夫がされている。

特徴の1つめとして、市民の声を反映するためにワークショップを複数回開催し、公共施設のあり方を共に考え、理解を求めたうえで、業務要求水準へこれらの意見を反映し公開しており、公開後も一定期間市民の意見を受け付けている。

2つめは、運営自体を地元企業のみで形成された特別目的会社(SPC)へ発注していることである。この手法をサービスプロバイダ方式と言い、SPCに建設会社の参入はなく、運営会社等のサービス供給会社で構成しているところが特徴である。

3つめは、市民交流センターや市営住宅の新設や合併した旧町の庁舎の改築等の市内31ものプロジェクトを一括発注している点である。これはコストカットに加え、政策統一を図り、サービスの公平さを保つことを目的としており、民間企業に一任することで、民間の創意工夫を引き出すことに成功している。さらに、業務要求水準を見直した民間独自の提案制度であるヴァリアントビッドを採用していることが、民間のノウハウを最大限活かすことに大いに貢献している。

また、これらの取り組みに向けた市役所内の体制強化として、組織横断的な専任組織を設置して、マネジメントの一元化を図り、総合計画等と一体的に位置づけることで、継続性のある計画にしたことが、これまでの他の自治体の取り組みでは見られなかった点である。

4 参考にすべき点

これらの先進事例から特に参考となった点として下記の4点が挙げられる。

1つめに地元資源を活かした産業振興とそれによる地域内外の交流の重要性である。生活に不可欠な買い物な

7)「道の駅 美山ふれあい広場」美山町 Web サイト <http://www.miyamanavi.net/kan0005/> (平成29年3月3日参照)

8)「イングリッシュビレッジ MAEBASHI」前橋市 Web サイト

<http://www.city.maebashi.gunma.jp/jigyousya/320/321/p015442.html> (平成29年3月3日参照)

どの生活サービス施設と観光施設の整備は、地域住民と観光客の双方の拠点となり得る。

2つめにサウンディング型市場調査である。これにより、参加企業とのミスマッチを防ぎ、事業の実現可能性の向上につながる。

3つめに民間からの自由提案による運営(ヴァリアントビッド)である。行政が持ち得ない民間ノウハウの活用は、公民連携の真骨頂といえる。

そして、4つめに地元企業の参画優先の仕組み(サービスプロバイダ方式)である。地域を一番よく知る地元企業に参加の枠を広げたことは、自治体運営にとっても大きな経済効果をもたらすと考えられる。

第4章 モデル地区におけるケーススタディ

本章では、地域創造型 PPP の考え方と先進事例調査から学んだ点を踏まえ、「小さな拠点」における「PPP 導入」が可能かどうかを、モデル地区を選定して検討する。

1 T市I地区の概要

モデル地区として選定したのは、S 県の T 市 I 地区である。S 県内の中でも特に高齢化率が高く、少子高齢化、人口減少が非常に進んでいること及び小さな拠点になり得るための地域資源が存在していることからこの地区を選定した。

T 市 I 地区は、人口は 215 人、世帯数は 137 世帯である。また、高齢化率は 57.2%のいわゆる限界集落である。

しかし、近辺には国道が走っており、交通機関としてバスが整備され、0 市街までは 20km、K 市街までは 45km であることから、交通の要衝といえる。さらに、周辺には、

0.2km 先に郵便局、5km 先にコンビニエンスストアと一般商店があり、9km 先に病院がある。

また、小さな拠点になり得るための地域資源として図 3 に示すとおり、廃校となった小学校(グラウンド、プール、体育館が付属)、老朽化した公民館、森林組合及び社会福祉協議会施設が点在している。



図3 T市I地区の地域資源

2 モデル地区調査

実際に当該地区の実地調査ならびに廃校となった小学校を活用している K 社にヒアリング調査を行った。

K 社は、写真3のとおり、廃校となった小学校を活用してキノコ生産事業に取り組んでいる。廃校となった小学校は、小さな改修でキノコ生産の環境整備が可能となる施設である。従前、K 社は、半導体等の精密機械を取り扱う会社であったが、リーマンショックをきっかけに、行政では思いつかない発想により、異業種からキノコ生産事業に参入した。なお、K 社は、市外から進出した1ターンの会社である。



写真3 K社のキノコ生産風景(旧図工室を活用)

当該 K 社のキノコ産業事業は、公有財産の活用が民間企業の参入を促進することを裏付ける一例であるといえる。

3 モデルケースの検討

ここで、T 市 I 地区に PPP を導入して小さな拠点を整備するというケースを考えてみる。

このモデルケースは、あくまで先ほどの PFI の類型を踏まえたモデルケースであるため、PPP/PFI のもたらす可能性を予想したものである。

図4の右側から類型Ⅲ、Ⅱ、Ⅳ、Ⅰと順を追って説明する。

まず類型Ⅲの公的不動産利活用事業として廃校の利活用について募集したとする。廃校の校舎はキノコ産業界がキノコ栽培施設として、プールと体育館はリハビリテーション等のスポーツ施設として、グラウンドは駐車場の管理会社が駐車場として、既存の施設の活用を希望する企業が公的不動産の利活用に応募することが想定される。行政はこれらの企業と定期借地権設定や建物賃貸の契約を結ぶことで賃料収入を得ることができる。また、民間企業は、既存の施設を活かすことで初期投資を抑えられるメリットがある。

次に、類型Ⅱの収益型事業として、飲食業や生活協同組合等を含む給食サービス業界から、先ほどの廃校を活用したキノコ産業のキノコの産直マーケットが考えられる。また、国道を行く人々や、スポーツ施設利用者を対象とした、キノコを使った健康食レストラン等の収益施設を併設して運営したいといった応募が想定できる。さらには、キノコ生産事業の影響を受け、新たな林業経営として別種のキノコ栽培を森林組合が始めることも想定できる。また、高齢者デイサービスを行っている社会福祉協議会が給食や配食サービスを利用するに当たり、収益型事業との協働関係を構築することも考えられ、その相乗効果が期待できる。

このように小さな拠点としての機能を持ち始めると、教育産業や社会教育系 NPO、食品産業界が、公民館を改修して青少年を対象とし、キノコによる食育やキノコ栽培などの地場産業体験学習等の青少年育成事業を行いたいといった応募も想定できる。この食育や体験学習事業は、青少年の健全育成に資するとして、類型Ⅳのその他の事業のうちのサービス購入型事業に該当し、行政から委託料を得ることで運営を行うこととなる。

また、現在は公民館の運営について類型Ⅳに該当する指定管理者制度が一般的には多く採用されているが、より柔軟に民間企業の創意工夫を引き出すために、類型Ⅰのコンセッション事業へ移行する動きが各地で始まっている。

さらに、いずれは診療所など他の生活機能サービス施設を集約することで、より強固な拠点の形成を目指すことも考えられる。なお、これらは PFI の類型に当てはめた事例としているが、実際は民間企業による自由な発想と、地域内外の交流による相乗効果により、多種多様な可能性が期待できる。

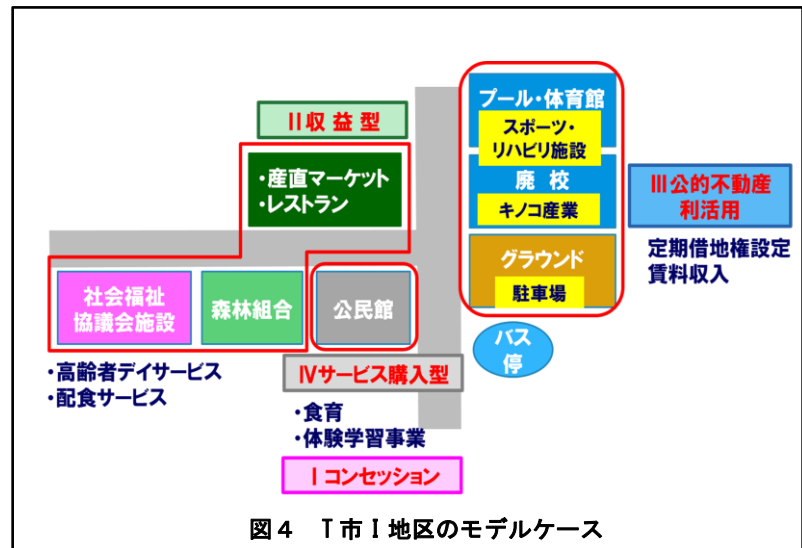


図4 T市I地区のモデルケース

4 住民の関わり

これまで、地域を創造するためには民間企業の参加が必要であることを述べてきたが、それだけでは十分とはいえない。地域の最も重要な構成要素である、住民の関わりによる生活や福祉等の各種産業の振興が不可欠である。その代表的な関わり方を3つ挙げる。

①利用する

類型Ⅱの収益型事業による産直販売等での食料品の調達や、配食サービス、高齢者デイサービスといった日常生活機能サービスを住民自らが積極的に利用する。

②働く

産直マーケットやレストランといった収益型事業での雇用はもちろんとして、類型Ⅳのサービス購入型事業等におけるボランティア活動も期待できる。

③運営する

地元企業中心で形成し、小さな拠点の整備を目的とする特別目的会社（SPC）や運営委員会に参画し、直接運営に関わり地域住民の声を反映させる。このように住民自らが地域を盛り上げるといった気概を持ち、主体的な参加が必要となる。その意識付けや住民同士のつながりを築くためにも住民を対象とするワークショップ等の対話の機会が重要となる。

また、仮に住民が主体的な関わりを持っても、過疎地域の住民のみでは収益型事業を含む日常生活サービス機能を維持するための需要が不足してしまうと想定される。

その不足する需要については地域外からの呼び込みや交流で補う必要がある。そのための有効な呼び込み方を以下に3つ挙げる。

①利用する

産直や公民館での体験学習等の事業は、地域内の住民よりも地域外からの需要を多く見込むことができる。

②働く

類型Ⅲの公有財産利活用事業への参入企業や収益型事業での就労に加え、産直販売による農産物の販売ルートの整備等により、UターンやIターン就労者、また就農者を呼び込むことができる。

③観光事業

地域内外の交流に最も効果があるのは観光事業である。地元住民にとっては当たり前が存在する地域資源が観光資源となることは往々にしてある。そのためにも、地域資源を見直し、あるいは再発見し、それを基にした観光事業の積極的な展開により観光客を呼び込むことができる。

5 期待される効果

この小さな拠点における地域創造型 PPP の導入は地域、民間企業、行政に様々な効果をもたらすことが期待できる。これらの大半は数値として表すことができないものの、非常に重要な効果である。主な効果として以下の点を挙げたい。

①地域

高齢者デイサービスや青少年育成事業や収益型事業により、幅広い年齢層が集う交流の場ができる。そして、その交流により地域住民のつながりが再構築され、支え合う体制ができることにより地域福祉が充実す

ることが挙げられる。また、買い物を始めとした生活利便性の維持・向上や収益型事業による地場産業の振興も挙げられる。

②民間企業

地域をよく知る地元企業を中心とする、自由提案による事業内容により福祉、飲食、社会教育、健康といった小規模かつ多様な産業からの参加が可能となる。地域住民の生活の拠点となることから地域密着型の安定した事業継続が可能であることが挙げられる。

③行政

地域内と地域外の交流人口が増加することで、地域のコミュニティ機能が維持・存続することに加え、各種事業の参入企業による雇用の拡大や税収の増加が挙げられる。

6 VFMの試算

次に、具体的なVFM(バリューフォーマネー)について以下のとおり試算した。

まず、行政側のVFMとしては、グラウンドの貸付料の収入が挙げられる。貸付料の年額は、309,904円となる。これは、2016(平成28)年度における固定資産税の標準地単価を2,415円/㎡とし、敷地面積5,133㎡、宅地からの補正率を0.5としそれらを通じ固定資産税評価額を算出したうえで、S県内の各市を調査した普通財産貸付料算定基準を0.05とし、それを乗じることにより算出した。

また、校舎の貸付料の収入が、年額8,120,776円となる。これは、鉄筋コンクリート造の建築物にかかる固定資産税評価額を100,000円/㎡とし、敷地面積1,297㎡、経年補正率を0.5692でそれらを通じ、固定資産税評価額を算出したうえで、普通財産貸付料算定基準を0.11として、それを乗じることにより算出した。

税収については、法人市民税が年額11,030,000円となる。これは、資本金1千万円から1億円で、従業員50人以下の企業規模とし、均等割130,000円に、事業所得を100,000,000円とし、それに税率の0.109を乗じた額を加算し算出した。

また、償却資産税は、年額103,845円となる。これは、空調設備とキノコ栽培用の加湿器の設置費用を7,500,000円⁹⁾とし、補正率0.989の償却資産税補正率を設定し、税率を1.4%として、それぞれ乗じて算出した。

以上から、表1に示すとおり、貸付料と税収を合わせて年間約2千万円の収入を見込むことができる。

表1 行政の収入合計

グラウンド貸付料 ^{※1}	309,904円/年
校舎貸付料 ^{※2}	8,120,776円/年
法人市民税	11,030,000円/年
償却資産税	103,845円/年
収入合計	19,564,525円/年

次に、民間側のVFMであるが、既存の廃校及びグラウンドと同等の施設を新設した場合、平成29年度新営予算単価¹⁰⁾を基に算出すると建物の建設費用が約3億9百万円(土地取得費用及び空調設備設置費用は除く)となり、また、平成28年度に駐車場用舗装を敷設したと想定すると、グラウンドの整備に約5,800万円の初期投資が必要となる。これを先ほどの貸付料と比較するために、それぞれ一般的な耐用年数である65年(建物)と10年(グラウンド)で割り年間コストを算出すると、年間コストが約1,055万円となる。ここで、校舎とグラウンドの貸付料として算出した843万円と比較すると表2に示すとおり212万円のコスト増となるため、それだけのメリットが民間企業にあることになる。

9) メーカーカタログ定価に市場実勢に応じた査定率を乗じた額に、設置に要する据付費を加算し、それに設置台数を乗じて算出した。

10) 「平成29年度新営予算単価」国土交通省大臣官房官庁営繕部 国営計第21号 平成29年5月25日

さらに、駐車場運営を行った場合、年間約 5,300 万円の収入を見込むことができる。これは、他都市の運用実績を参考に 1 台の駐車料金を時間制限なしで 1 日間 300 円とし、1 日 491 台の駐車が見込め、365 日営業すると想定したうえで、それぞれを乗ることにより算出した。

なお、1 日の駐車台数は、近隣の道の駅の 2015(平成 27)年度の 1 日平均利用者数 639 人を乗用車 1 台当たりの乗車人数¹¹⁾1.30 人で割り算出した。

以上のことから、行政及び民間企業ともに VFM が十分にあると考えられる。

表 2 民間のコストメリット

施設を新設した場合のコスト	1,055 万円/年
PFI による貸付コスト (表 1 の※1 と※2 の合計)	843 万円/年
上記差引(コストメリット)	212 万円/年

第 5 章 地域創造型 PPP の実現に向けて

地域創造型 PPP を実現させていくために自治体に取り組むべきこと 4 点と、それを支援するための仕組みについて提案したい。

1 つめは、庁内に一貫した対応体制を構築することである。方針が二転三転する、担当者により言うことが異なるなどによりパートナーとなる民間企業等との信頼関係を壊さないためにも、PPP を専門とする部署の設置が望ましいが、PPP 専門部署とは別に PPP を導入する施設や事業の所管課がある場合にも首長から各担当者まで共通した PPP によるまちづくりの認識を持ち、担当が変わった際にもその認識が揺らがないようにすることが重要である。

そのためには、それぞれの自治体において PPP を進める上での指針となるよう、PPP 推進に関する基本方針を整備することが必要となる。これが 2 つめである。内閣府は、人口 20 万人以上の自治体に 2016(平成 28)年度末までに優先的検討規程を定めるよう、また、その他の自治体にも必要に応じて同様の取組を行うよう要請している。¹²⁾ここでいう優先的検討規程とは、公共施設等の整備などに関する基本構想、基本計画などの策定や公共施設の運営の方針の見直しを行うに際して、多様な PPP/PFI 手法の導入が適切かどうかを、自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法に優先して検討するための手続き及び基準等を定めるものをいう。¹³⁾内閣府の示しているひな形を基に各地方自治体の実情を踏まえた優先的検討の方針と併せて、PPP 活用の目的、手順を分かりやすくまとめ、職員だけでなくパートナーとなる民間企業等がいつでも確認できるように公表することが望ましい。¹⁴⁾

3 つめは、自治体が保有する資産に関する情報の公開である。活用可能な資産を自治体も持っていて、民間企業等がその情報を入手できなければビジネスにつなげることは難しい。また、資産の活用策を自治体の担当課だけで考えていても、使途が限定されてしまい、発想が広がらない可能性が高い。事例で紹介したような、小学校の校舎を使ってキノコを栽培するといった方策は民間企業等への情報提供なしには実現しなかったであろう。PPP 推進のためには、民間企業等への情報公開は不可欠であるといえよう。

さらに 4 つめとして、情報を得た民間企業が PPP の実施可能性についてより早い段階から自治体と対話する機会を設けることも重要である。すでいくつかの自治体で取り組まれているサウンディング型市場調査は、「案件の内容・公募条件等を決定する前段階で、公募により民間事業者の意向調査・直接対話を行い、当該案件のポテンシャル

11) 「道路交通センサスからみた道路交通の現状、推移(データ集)表2-3 車種別平均輸送人数の推移」国土交通省Webサイト
http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-data/data_shu.html (平成29年3月3日参照)

12) 内閣府「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針について」平成 27 年 12 月 17 日、
「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程の策定及び運用について」平成 29 年 1 月 31 日

13) 民間資金等活用事業推進会議「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」平成 27 年 12 月 15 日

14) 例えば京都市は、PFI の導入に関する基本方針として、目的や活用指針をまとめている。
京都市「京都市 PFI 導入基本指針」平成 14 年 6 月(平成 28 年 2 月改定)

ルを最大限に高めるための諸条件の整理を行うもの¹⁵⁾である。「案件の内容・公募条件等を決定する前段階」よりも以前に、公開されている資産の情報をもとに PPP 導入の可能性のある施設・事業について民間企業などが積極的に相談・提案できるようにすることで、民間企業などのアイデアを活かした PPP の展開が期待できる。

以上、4つの取り組みの必要性について指摘したが、必要性は理解するものの、単独で取り組むことは難しいと考える自治体もあるだろう。そこで、個々の自治体の取り組みを支援するための場(プラットフォーム)の構築が必要となってくる。自治体およびその担当者が PPP に関する正しい知識を学び、多様な手法等を研究し、自治体、民間企業等双方のマッチングを図るための場である。このような目的から、そこには複数の自治体に加え、地元の金融機関、産業界、大学等の研究機関が加わることが必要となる。

このような場をつくることで、庁内体制の構築や PPP に関する基本方針の整備については、自治体同士でノウハウを共有することによって、取り組みへのハードルが下がるとともにレベルが向上するであろう。また、資産情報の公開や自治体と民間企業等との対話の機会設定に関しても、複数の自治体で取り組んだほうが、より多くの企業等の参加が見込めるだけでなく、そのことが間接的に悪質な業者の参入を防ぎ、リスク回避にもつながる等のメリットが多く考えられる。¹⁶⁾

第6章 終わりに

以上のように、本研究では、どこの自治体にも存在する、小さな拠点となり得る地域資源に PPP 手法を導入することによって地域を再生していける可能性があるということをモデルケースによって考察を試みた。より具体的に考えることが出来るように、行政側、民間企業側からみた VFM も試算してみた。このような試算はそれを専門とするコンサルタントなどの専門家からみれば実に当たり前のことであろう。しかしながら、現実の自治体においては、このような試算もされていないことが多いのである。なぜなら例えば税に関する情報は税務担当課しか把握しておらず、各課には共有されていないからである。

また、内閣府や国交省が示している PPP/PFI 導入時の簡易的な定量評価についても、「整備等費用、運営等費用、利用料金収入、資金調達費用、調査等費用、税金」等とあるが、イニシャルコストにおける VFM、言い換えれば行政側からみたコスト削減効果が前提になっており、本来の VFM として、PPP 導入のその後、行政にとってどのような効果をもたらすのか、民間企業にとってどのようなメリットがあるのかという点についてはまだまだ評価手法が定まっていないのが現状である。

以上のことから、今後の研究課題としては、行政内においてもあるいは民間企業からみても、より分かりやすい VFM の評価手法ならびに評価指標の構築であると考えられる。これらの構築が、より PPP/PFI 導入の促進をもたらすであろうと確信するからである。我々は、この点を来年度以降の研究課題として取り組んでいきたいと考えている。

末筆ながら、本研究の過程においてお世話になった西尾市の鈴木主幹、野末主査、共栄精密株式会社の下田政寿社長に感謝を申し上げる次第である。また、学び直し塾始まって以来初の試みとして研究成果を論文にまとめ上げてくれた平成 28 年度行政経営グループのメンバーにも改めて感謝申し上げ、本稿を閉じたい。

15) 流山市 Web サイト「サウンディング型市場調査とは」

<http://www.city.nagareyama.chiba.jp/information/81/427/20821/020822.html> (平成 29 年 3 月 3 日参照)

16) 滋賀県下では、2016(平成 28)年度に、滋賀県下の自治体、滋賀銀行グループ、滋賀大学により「淡海公民連携研究フォーラム」を創設した。このフォーラムは内閣府の平成 28 年度地域プラットフォーム形成支援事業に採択され、年度内に4回の研究会を行い、PPP に関する県内の取り組み事例の共有や自治体と民間企業等との意見交換の場を設けた。2017(平成 29)年度以降も研究会の開催による情報共有に加え、提案した4つの取り組みに関する支援も行っていく予定である。